**SEÑOR BERRUTTI**.- Está abierta la reunión.

(Es la hora 15 y 48 minutos)

Quería comentar lo intercambiado con la Presidenta de la Comisión. En principio, ateniéndonos a la agenda, el 28 de junio sería la entrega del Título IV. Por otro lado la Comisión de Vivienda quiere acelerar el proceso de terminación del comparativo; por tanto, se solicita que se culmine con el análisis del proyecto para que luego esta Comisión de Asesores entre a fusionar lo que sea posible.

**SEÑOR SIENRA.-** En realidad, el Título IV es totalmente prescindible para armar un proyecto de ley que complemente las disposiciones legales que ahora existen, a fin de mejorar sustancialmente la gestión del territorio. Entonces, si tuviéramos realmente urgencia, podríamos eliminar la consideración de estas modificaciones legales. De todas maneras, he iniciado la consideración de las modificaciones que plantea el texto del Poder Ejecutivo a las distintas normas. La primera de ellas refiere a la Ley Orgánica Municipal. Encuentro que carece totalmente de sentido hacer esta modificación en el proyecto de ley de ordenación del territorio, en primer lugar, porque los gobiernos departamentales tienen clara competencia para actuar en la ordenación del territorio de su departamento e, incluso, para ejercer la policía, solucionar, etcétera, y en segundo término, porque esto es ratificado y detallado en el proyecto de ley que estamos tratando de elaborar. En todos los proyectos que se han presentado, lo que tiene que ver con las facultades de gestión del territorio y de policía del territorio departamental es reafirmado e, incluso, se crean instrumentos para que los gobiernos departamentales lo puedan llevar a cabo. Es decir que no tiene sentido repetirlo aquí como una modificación de la Ley Orgánica Municipal.

Por otro lado, me parece importante hacer notar que no es bueno modificar la Ley Orgánica Municipal, que es muy importante, con un artículo que no agrega mucho en el marco de este proyecto. Me parece interesante hacer notar que el Parlamento ha estado estudiando las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal durante mucho tiempo, aunque no sé si lo hizo en este Período. Puedo decir que en el Período pasado lo hizo y, además de lo que se trabajó en la Comisión, el Congreso Nacional de Intendentes creó un grupo de trabajo que presentó un proyecto. Dicho grupo trató de armonizar el proyecto que estaba estudiando el Parlamento con la visión del aludido Congreso. Por tanto, si se va a modificar la Ley Orgánica, sería bueno que se hiciera de forma coherente y haciendo un estudio en profundidad como el planteado por esa Comisión. De manera que entiendo que no tiene sentido que el artículo 59 esté en esta norma y que, por el contrario, de estar complicaría la parte legal que nos rige.

Por otra parte, existen ajustes a la Ley de Centros Poblados. El artículo 60 declara plenamente vigentes las leyes de centros poblados, lo que es absolutamente coherente. Fundamentalmente, lo que hace la Ley de Centros Poblados es regular el procedimiento por el cual las tierras deben ser subdivididas y establece cómo una tierra rural pasa a ser urbana. Sin embargo, al leer la Ley de Centros Poblados, que fue hecha en 1946 y tuvo algunos cambios posteriores -como es evidente, no existía este proyecto de ley en el que estamos trabajando- vemos que aparecen algunas incoherencias entre su texto y la ley de ordenación del territorio. En primer lugar, cuando se apruebe la ley de ordenación del territorio para que un predio pueda ser subdividido e incorporado al área urbana o suburbana, tiene que haber un plan que habilite que eso se haga. Sin embargo, en la época en que se redactó la Ley de Centros Poblados eso no existía. Por tanto, es necesario modificar algunos artículos de esa ley que no son, precisamente, los que plantea el Mensaje del Poder Ejecutivo.

En realidad, habría que ver el artículo 7º, porque es el que dice cómo se debe proceder para incorporar un predio al área urbana. Obviamente, aquí no se dice que ese predio debe estar habilitado en los planes correspondientes para ser incorporado al área urbana, porque para esta ley eso no existía. De manera que, sin ningún tipo de dudas, ese artículo debe decir justamente eso, es decir, que el predio tiene que estar habilitado por los planes de la zona para ser incorporado a las áreas urbanas.

Además, ese artículo tiene una serie de literales, algunos de los cuales dejan de tener sentido, porque básicamente se trata de información requerida para establecer la viabilidad de la incorporación del predio a las áreas urbanas o del funcionamiento del nuevo centro poblado. Estos temas son de estudio del plan y no del proceso de fraccionamiento de los predios, por lo que entiendo que el literal b) no tiene sentido. Incluso, no sé si tiene sentido el literal e) que pide el aforo medio de hectárea de la región, porque me parece que ese es un tema económico que debe formar parte de los planes y no de la incorporación de un predio a las áreas urbanas. Lo mismo podemos decir para los literales f), g) e i).

Creo que todos estos aspectos deben ser considerados en los planes -tal como lo hemos hecho- y entonces no tiene mayor sentido incluirlos en este tema. Asimismo, creo que el artículo 8º debe ser modificado, porque la incorporación de predios a las áreas urbanas, a partir del momento en que rija la Ley de Ordenación del Territorio, va a estar condicionada a que el proyecto de fraccionamiento se adapte a los planes y a sus disposiciones. Por lo tanto, en primer lugar, ya no va a ser necesario que el Intendente pida la aprobación de la Junta Departamental, ya que más bien deberá consultar a sus oficinas técnicas responsables de los planes. Si el proyecto se ajusta al plan y a sus disposiciones, tiene que ser aprobado, pero no como dice el artículo 9º a través de su envío a la Junta Departamental, puesto que se trata de una tarea administrativa. Si se cumple con todas las disposiciones que establece el plan, el predio se encuentra en área fraccionable y cumple con el tamaño y todas las demás condiciones que se le imponen, se le podrá dar el visto bueno. En definitiva, tanto el artículo 8º como el 9º deben ser cambiados para actualizar esto conforme a la nueva ley.

Por su parte, el artículo 10º no tiene mayor importancia, salvo en lo que tiene que ver con las sanciones. Precisamente, las sanciones que prevé la Ley de Centros Poblados se pueden seguir mencionando, pero en ese sentido hemos propuesto una batería mucho más amplia de sanciones, que incluso en algunos casos pueden ser de carácter penal y que, a mi juicio, son las que corresponde aplicar. Por otro lado, hemos visto que estas sanciones que prevé el artículo 10, el 11 y algún otro, no tienen mayor incidencia. Esto lo hemos visto porque la gente ha hecho casi cualquier cosa y, por lo tanto, creo que sería mejor que estas

sanciones pasaran directamente a las del Capítulo de Sanciones de la Ley de Ordenación del Territorio, texto que sin duda es más contundente y firme.

El artículo 13 tiene una serie de numerales en los que aparecen elementos que deben resolverse en los planes y no en el momento de subdividir o transformar un predio de rural en urbano. Creo que sí es necesario modificar el numeral 3º, que pretendía ser modificado por el Poder Ejecutivo, a mi juicio sin ningún tipo de justificación, porque el Mensaje lo primero que intentaba hacer era cambiar la prohibición de fraccionar sobre la línea de máxima creciente, de 50 centímetros a un metro. Entiendo que eso es altamente inconveniente y en ese sentido busqué en la exposición de motivos alguna razón por la cual el Poder Ejecutivo hubiera propuesto ese cambio de nivel y no la encontré. En realidad, no hay razón alguna para eso y los 50 centímetros han demostrado ser suficientes, ya que en todos los lugares donde se ha respetado ese nivel los terrenos no se han inundado, salvo en algunos lugares donde el Estado ha hecho o estaba haciendo obras. Precisamente, eso fue lo que sucedió en Rosario, en la Ruta 1, hace unos meses donde debido a los trabajos para la construcción de un nuevo puente se achicó el cauce del arroyo y al hacer esa contención de las aguas, éstas subieron más. Sin embargo, ese no es un problema que tenga que ver con subir la cota, sino con respetar lo que estipulan las normas razonables de ingeniería.

También pasó esto cuando hicieron las obras del segundo puente de la Barra del Arroyo Maldonado donde, al hacer mal las ataguías, cerraron mucho el cauce al punto que el desnivel de aguas arriba y abajo del puente llegó a ser de sesenta centímetros durante un temporal. Esto es una barbaridad, sobre todo en esa zona que es extraordinariamente plana. Ese es un problema de obra, de buena ingeniería y no se resuelve cambiando el nivel de esa forma absolutamente injustificada.

Por otro lado, quiero hacer notar que el país tiene registros de niveles de agua, tanto de mar como de ríos y arroyos internos, de muchas décadas. Pienso que por lo menos esto es desde hace sesenta o setenta años en el mar y no sé si en los arroyos o en los ríos no tenemos de más. Ninguna de las medidas lleva a la conclusión de que es necesario subir porque hay inundaciones extraordinarias que pasan esos cincuenta centímetros. Realmente, como no he visto en ningún lado información que avale técnicamente esta propuesta, me parece absolutamente disparatado.

La otra parte de este artículo que habría que cambiar es la referida a la faja costanera, de lo que ya hemos hablado en más de una oportunidad. Lo que ocurre es que la costa requiere espacio, y cuando me refiero a la costa estoy hablando de la interfase agua - tierra, que es móvil y fundamentalmente dinámica, que es lo que define la forma de las costas. Hago especial hincapié en el aspecto dinámico, porque la Ley de Centros Poblados no entra en esos detalles, sino simplemente habla de la faja costanera, y el Código de Aguas habla de estructura pero no menciona la dinámica que es, precisamente, la que da la forma a las costas.

Cuando hago referencia a la dinámica quiero decir no solamente que las aguas suben y bajan por efecto de las mareas, de los vientos, de las lluvias, etcétera y cuando suben y bajan ocupan más o menos terreno que forman parte de la costa, sino que también me refiero a que hay corrientes de agua y de arena e, inclusive, vientos. Todo eso forma un sistema dinámico en el que cada cosa que se toca o cambia modifica la forma de los arcos, fundamentalmente de playas, porque los puntos rocosos son sólidos y no se mueven, pero sí los arcos de arena y de playa se modifican notablemente. Esas modificaciones no tienen nada que ver con los 150 metros de la faja costanera que impone la Ley de Centros Poblados, así como tampoco con los 250 metros que impone de faja de defensa de la costa el Código de Aguas. En realidad, en algunos lados esas medidas son muy escasas y en otros son exorbitantemente amplias. Eso nos plantea un problema, porque si queremos hacer las cosas bien no hay ninguna duda de que tenemos que respetar la naturaleza y su dinámica. Por lo tanto, no podemos encasillarla en un número que ni siquiera es estadístico, sino que por azar fue determinado así.

La propuesta que hago es que cada plan que tenga dentro de su territorio zonas costeras defina una faja. Voy a adelantar un nombre como propuesta, que sería el de "Faja de preservación de la costa", de manera que en cada zona donde hay una costa tengamos claro cuál es la porción de territorio que pertenece a la costa y cuál es el territorio tierra adentro. El territorio que pertenece a la costa no se puede tocar, salvo para puertos y equipamientos costeros, como muelles, pesqueros, etcétera. Cuando se hacen esas obras hay que hacerlas como establece el Código de Aguas, con la prudencia y los análisis de impacto correspondientes. Entiendo que hay que definir esta faja de defensa o de preservación de la costa a los efectos de ajustar el uso que vamos a dar al territorio a lo que la costa precisa. En aquellos sitios donde la faja costanera de 150 metros o la de defensa de la costa de 250 metros no es suficiente, hay que extenderla hasta donde nos indique la realidad de la naturaleza, pero también es posible reducirla donde la naturaleza no requiera ese tamaño de tierra.

Quiero hacer notar, además, que esto hay que revisarlo en cada plan porque, reitero, las costas son dinámicas y no es suficiente fijarlas una sola vez, sino que hay que revisarlas cada vez que hay una modificación notoria de la costa y en forma periódica. Nosotros estamos acostumbrados a creer que las playas son como son, pero no es así. Quienes tenemos algunos años las hemos visto cambiar. Personalmente he visto cambiar prácticamente todos los perfiles de las playas que conozco del Uruguay. Algunas han tenido pérdidas y otras ganancias, pero reitero que han cambiado todos los perfiles de las playas que conozco. En el caso de la playa mansa de Punta del Este, en las paradas 15, 16, 17, 20 y 24, realmente se ha reducido a una distancia que asusta por lo poco que queda.

Entonces, habría que adecuar este artículo a lo que exige la naturaleza. Como no soy un experto en costas, si la Comisión entiende pertinente propondría invitar al doctor José Milton Jackson, que es especialista en geografía costera, asesora a la Intendencia Municipal de Maldonado y es profesor Grado 5 de la Universidad, a los efectos de que nos explique técnicamente cómo es el funcionamiento costero y sus requerimientos. Este planteo que hago lo he chequeado con él y entendimos que era muy importante que la norma prevea lo que la naturaleza requiere y no establecer un número aleatorio que puede ser 100, 200, 250 ó 1.000. Quiere decir que no vamos a defender las playas con un número que no se ajuste a lo que la naturaleza demanda, exige o necesita.

Quedan algunos otros aspectos de la Ley de Centros Poblados que quizás debieran ser revisados en función de lo que dispondría la Ley de Ordenación del Territorio, pero con un poco más de sutileza que la que tiene el Mensaje del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, cuando hablamos de saneamiento, tal vez no necesariamente nos estemos refiriendo a que exista un sistema de cañerías que van a una planta de tratamiento general. Hay otros sistemas para resolver el problema y los planes podrán definir si los terrenos son aptos; incluso, en algunas partes del país se están usando.

Por último, tengo mis dudas respecto al tamaño de los predios. Es verdad que en el artículo 16 se fija un mínimo de 300 metros cuadrados para los predios urbanos, pero es un criterio que el país ha abandonado desde hace bastante tiempo, no sé si con o sin razón. Incluso, el Estado ha hecho obras en predios menores de trescientos metros cuadrados y con menos de doce metros de frente. También se ha permitido que en esos predios se hagan obras en propiedad horizontal, por lo que en algunos hay una, dos, cuatro o más viviendas, lo que no estoy muy seguro de que esté mal desde el punto de vista urbanístico o de la gente. Ahora bien, sí estoy seguro de que está mal que actuemos fuera de lo que establece la ley. Es verdad que la Ley de Centros Poblados establece que la Junta podrá disminuir eso, pero tampoco hemos tenido aprobaciones de la Junta; muchas veces son proyectos del Poder Ejecutivo, etcétera. Creo que es un tema que merece ser pensado y quizás tengamos que modificar ese aspecto.

En el artículo 15 hay aspectos que no tienen sentido. Por ejemplo, cuando habla de que se pueden hacer predios de hasta 2.000 metros cuadrados con determinado factor de ocupación, en realidad hay un error, porque a partir de la Ley de Ordenación Territorial serán los planes los que tendrán que definir cuáles son las superficies y las condiciones que debe tener un predio para poder ser subdividido. Me pregunto si es correcto que el Uruguay acepte que se sigan haciendo predios urbanos sin saneamiento, sin agua potable, sin energía eléctrica, etcétera; creo que no, porque la realidad nos ha mostrado que es mucho más caro para la sociedad y para el Estado permitir que se hagan fraccionamientos sin las infraestructuras básicas e ir a hacerlas después. Además, llegamos a absurdos gigantescos como los que tenemos en tantos lugares del Uruguay. Por ejemplo, en la ciudad de Pan de Azúcar el saneamiento se hizo hace un par de décadas, pero la gente no se puede conectar, porque los sistemas de saneamiento interno funcionan hacia el fondo de los predios y los colectores funcionan hacia el frente, de manera que para poder conectarse tienen que modificar todas las infraestructuras de saneamiento interno de las casas. Incluso -tomo las cifras que puso a consideración el arquitecto Villegas la semana pasada- el costo de los terrenos con infraestructuras en Maldonado fue de U$S 2.700 o algo por el estilo, y el costo de hacer las mismas infraestructuras o peores -no conozco los proyectos- en los asentamientos es, según la información de la prensa, de U$S 10.000 por cada vivienda; es decir, que estamos hablando de casi cuatro veces más.

Los temas no son fáciles y quizás escapen a lo que podamos hacer en esta Comisión, porque hay mucha información técnica que no tenemos, pero entiendo que si se va a modificar la Ley de Centros Poblados tendríamos que tratar de encarar algo de esto o de lo contrario es mejor dejar todo como está y no tocar nada.

Hay otro aspecto que me llama mucho la atención; me refiero al artículo 61, que habla de la ampliación de competencias de la Corporación Nacional para del Desarrollo. No sé si esto está bien, regular o mal, porque no soy economista, pero la Corporación Nacional para el Desarrollo en este momento está muy en cuestión, porque ha habido grandes problemas con los dineros que ha manejado, y no estoy muy seguro de que sea una función de la Corporación la que se plantea aquí. De lo que sí estoy seguro es de que sería buena cosa que el marco legal permitiera que las Administradoras de Fondos de previsión -las AFAPs pudieran participar en negocios inmobiliarios. Al fin y al cabo en el mundo desarrollado las compañías de seguro, que son muy parecidas a las AFAPs, son las grandes propietarias de edificios para rentas, edificios de oficinas y hoteles. Es cierto que no los gestionan, pero los utilizan como formas de inversión para lograr un alto rendimiento. Es sumamente común, entonces, que esas empresas financien distintos tipos de emprendimientos inmobiliarios y urbanísticos. Por lo tanto, quizás podría ser interesante que las AFAPs participaran, aunque seguramente habría que consultarlas.

En cuanto a los temas costeros, que están contenidos en los artículos siguientes, más adelante podré profundizar en lo que opino y, si hay interés, podemos pedirle al doctor Jackson que nos explique cómo funcionan las costas.

**SEÑORA PEREIRA.-** Mi intervención de hoy se vincula a la reunión del lunes pasado, porque me quedaron ciertas dudas en referencia al tema de los consorcios y las sociedades de economía mixta. Si bien tenemos este mes para estudiar el Título IV, como bien aclaraba el arquitecto Sienra, creí importante traer a colación este tema.

Cuando hablamos de consorcio o sociedades de economía mixta, debemos tomar en consideración el cometido del Estado de que estamos hablando. En los comienzos del trabajo de esta Comisión teníamos la duda de si era o no un cometido esencial de Estado la ordenación territorial, e incluso algunos, si bien no teníamos esa duda, sí nos planteábamos si era conveniente o acorde a Derecho incluirlo en una ley. Ese tema se vincula muchísimo con la posibilidad de que existan consorcios o sociedades de economía mixta que puedan tratar los cometidos de esta ley.

Más allá del hecho de que, como forma de aclarar las cosas, lo que busqué fueron definiciones y nada más y nada menos que las normas jurídicas existentes, quería enfatizar lo siguiente: si entendemos que la ordenación territorial es un cometido esencial del Estado, obviamente éste debe prestar la actividad en forma directa, sin posibilidad alguna de concesión. Aunque tal vez algunos cometidos relacionados con la ordenación del territorio pueden ser o no cometidos esenciales del Estado, se debe tener en cuenta que necesariamente la orientación y la coordinación -como son, por supuesto, los planes- debe cumplirlas solamente por el Estado. Tanto la dirección de la economía como la fijación de políticas, son cometidos esenciales del Estado. Incluso podría resumir esto diciendo que la política es la actividad de dirección y orientación, de impulso y coordinación, mediante la cual se determinan fines y objetivos -que serían los fines últimos- así como metas -que son fines más cercanos en el tiempo- y, en sus grandes lineamientos, también los medios, que son los instrumentos. Todos estos elementos son facultades del Poder Ejecutivo.

A diferencia de ello, están los servicios públicos, que son conjuntos de actividades desarrolladas por el Estado, o por particulares a través de prestaciones otorgadas por mandato expreso. Los servicios públicos sí admiten la posibilidad de que sean prestados por concesiones; en ese caso, el Estado designa y controla al particular, ya sea mediante concesiones, sociedades de economía mixta, personas públicas no estatales o consorcios.

¿A qué viene todo esto? A que quiero demostrar la gran relación que existe entre el énfasis que ponemos al decir que es o no un cometido esencial del Estado, y los instrumentos con los cuales después contaremos para que se lleve a cabo esa actividad.

Además de esto, también recurrí a las normas vigentes para aclarar un poco la diferencia que puede existir entre los consorcios y las sociedades de economía mixta, más allá de que -como todos saben- me especializo en derecho ambiental, por lo que considero que aquí sería fundamental la opinión de un administrativista. Entiendo que esta posición es compartida por mis colegas, quienes tienen la misma necesidad en ese sentido.

En lo que tiene que ver con los consorcios -regulados por la Ley Nº 16.060, a través de los artículos 501 a 509 inclusive- y más allá de que, sinceramente, ignoro si el Estado puede ser parte de un consorcio, en forma resumida puedo decir que son contratos entre

dos o más personas físicas o jurídicas. Necesariamente, el consorcio no es una persona jurídica; se trata de algo temporal, cuya finalidad es realizar una obra, prestar determinado servicio, o suministrar cierto bien. Por otro lado, no está destinado a obtener ni a distribuir ganancias entre partícipes, sino simplemente a regular la actividad entre ellos. Por último -como lo especifica la ley- cada integrante cumple condiciones previstas para desarrollar su actividad.

En cuanto a las sociedades de economía mixta, Sayagués Laso las define como instituciones cuyo capital se integra con aportes de personas públicas y personas privadas, y en cuya administración actúan unas u otras o representantes designados. Según el doctor Delpiazzo, el artículo 188 de la Constitución autoriza que pueda existir este tipo de sociedades.

En definitiva, tanto los consorcios como las sociedades de economía mixta -reiterando la aclaración que hice con respecto a que no sé si el Estado puede ser parte de un consorcio, y pido disculpas por mi ignorancia- tienen la finalidad de prestar servicios públicos, a diferencia de lo que son los cometidos esenciales. No quiere decir, tal vez, que la ordenación territorial sea en todo un cometido esencial, pero sí se debe tener muy en cuenta lo que estamos considerando, porque aquella definición que podría ser o no importante -a mi modo de ver sí es importante que en la exposición de motivos tengamos claro qué es la ordenación territorial- está muy relacionada con este tipo de instrumentos de gestión.

**SEÑOR GILMET.-** Por nuestra parte, queremos hacer algunos comentarios con respecto a lo que se ha planteado por parte de la doctora Pereira y el arquitecto Sienra.

Con respecto a lo que acaba de plantear la doctora Pereira, debemos decir que también nosotros tenemos dudas y en la exposición de motivos, justamente, dejamos abierta la posibilidad de seguir estudiando cuál es la forma jurídica. La intención es encontrar una forma jurídica de convenios; si esa forma jurídica es la del consorcio u otra, todavía tenemos nuestras dudas, que son las mismas que ha planteado la doctora Pereira y también las que pueden surgir del hecho de que el consorcio fue concebido en el marco de sociedades comerciales con fines de lucro y, por lo tanto, puede llegar a encontrarse algún tipo de contradicción con respecto a lo que en realidad estamos planteando. Por lo que sabemos, en el país no tenemos sociedades de economía mixta. La doctora Pereira simplemente ha planteado opiniones de muy respetables juristas que han estudiado el tema, pero lo cierto es que nuestra legislación no las tiene incorporadas.

Con respecto a la duda en cuanto al carácter o cometido esencial del Estado -que podemos compartir- creemos que hay que diferenciar -y por ello nos parece que no hay contradicción- entre la ordenación y planificación del territorio, y la gestión. Por consiguiente, nos parece que no hay contradicción puesto que, por mi parte, seguiría sosteniendo que la ordenación del territorio y la planificación consiguiente pueden ser un cometido esencial o sustantivo -como en algún momento tratamos de formular para aunar criterios en el seno de la Comisión- pero otra cosa es la ejecución de las obras, que surgen de esa ordenación o planificación del territorio a través de una gestión. Por lo tanto, más allá de la forma jurídica -ya sea el consorcio, la sociedad de economía mixta u otra que encontremos- esto se refiere a la ejecución de las obras, a la gestión, y no a la ordenación del territorio propiamente dicho. Son dos ámbitos diferentes y, por ende, pienso que no habría contradicción.

De todas maneras, me parece pertinente plantear la duda y aclararla, puesto que de pronto sería necesario que esto quedara claro en el texto de la ley, de modo de determinar cuál es el alcance de lo que entendemos por ordenación del territorio.

A nuestro criterio, la ordenación y consiguiente planificación del territorio, a través de las figuras o instrumentos de ordenación -llámense directrices o planes- derivan en programas y proyectos ejecutivos. La ejecución de estos últimos -que pueden relacionarse con obras de infraestructura, de equipamientos, etcétera- es la que requiere de instrumentos de gestión que, a su vez, precisan de innovación legislativa con respecto a modalidades donde interactúen, por ejemplo, lo público con lo privado, lo social con lo público, o lo público con lo público, así como también las modalidades de convenios y de cooperación que señalábamos en nuestra intervención de la pasada sesión. Tal como lo hicimos en la sesión pasada, nos reservamos un estudio más especializado con respecto a la forma jurídica, ya que también tenemos dudas en cuanto a si es la del consorcio. En algún momento pensamos que al existir una figura jurídica como la del consorcio en la legislación nacional, parecería natural adoptarla, pero de pronto eso no es lo más adecuado y el camino a transitar puede ser el de introducir una nueva figura como propone el proyecto de ley del Poder Ejecutivo. Para esto seguimos necesitando asesoramiento.

Con respecto a la intervención del arquitecto Sienra, hay un aspecto que nos interesa complementar. Coincidimos en que el establecimiento de una distancia mínima de faja de defensa costera -las leyes de centros poblados hablan de 150 metros, y el Código de Aguas de 250 metros- no deja de ser una cifra que en el territorio concreto puede ser realmente arbitraria. Como muy bien decía, en algunas situaciones puede ser excesiva y en otras verdaderamente muy reducida. No cabe duda de que a través de los instrumentos de ordenación -llámense directrices o planes- se debería llegar a una definición más precisa de la faja de defensa costera, teniendo en cuenta aquellas situaciones particulares del territorio. De todas maneras, siempre hemos entendido que mientras no existan esos estudios de todo el litoral, en un país costero como el nuestro, no dejan de ser disposiciones legislativas de carácter cautelar, pues es mejor fijar una faja de determinada dimensión mientras no exista el estudio que se requiere, que debe ser palmo a palmo, es decir, detallado. Si vamos a establecer una faja de defensa costera, debe ser detallada para el territorio concreto y eso requiere estudios multidisciplinarios complejos. Tal como lo ha señalado el arquitecto Sienra, las disciplinas que intervienen son diferentes; la dinámica de las costas es un tema muy difícil y requiere de modelos matemáticos complicados y de estudios como los que en reiteradas oportunidades ha realizado la Facultad de Ingeniería, cuando han sido requeridos para puertos u otro tipo de instalaciones en las costas. Todos estos estudios son muy difíciles, puesto que la costa del Río de la Plata es muy extensa y, en realidad, es un estuario, y el régimen estuárico es extremadamente difícil de prever.

Por lo tanto, entendemos que no hay una contradicción. Coincidimos plenamente con la necesidad de ese estudio y con que, a través de los planes, se llegue a una definición de la faja de defensa, que no tiene por qué ser una cifra concreta -que reitero que consideramos cautelar- sino definirse en cada caso de acuerdo con la situación.

Por otro lado, se ha señalado que la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial está llevando a cabo un trabajo denominado "Política Nacional de Costas" y, si mal no recuerdo, alguno de los miembros de la Comisión lo reclamó. Creo que podría ser un elemento de análisis de este Cuerpo, si dispusiéramos de los avances del trabajo que se está realizando en dicha Dirección.

**SEÑOR SIENRA.-** Precisamente, el martes pasado estuve presente en la reunión que se realizó en el Salón de Actos del Ministerio, en la que se habló sobre la propuesta de "Política Nacional de Costas", y quiero señalar que no se está enfocando el

tema en la misma dirección que estamos hablando. Su objetivo primordial es tratar de coordinar las acciones de todos los organismos del Estado que tienen competencias y jurisdicciones en la zona costera. En realidad hay muy pocas playas en las que el Estado haya avanzado en su estudio detallado. Además no es lo que se plantea en este momento. Por esa razón sugiero que sea parte de los planes.

**SEÑOR GILMET.-** Con respecto a este tema quisiera agregar que compartimos las inquietudes y que este punto no se remite exclusivamente al problema de qué predios pueden tener riesgo de ser inundables y cuáles no; creemos que deben incorporarse otros aspectos -esa era la óptica de los años cuarenta, de las leyes de centros poblados- como el de la preservación del ecosistema costero y el de área de amortiguación, ya que la defensa de la faja costera -estoy hablando del dominio terrestre- no refiere solamente a la propia faja, ya que en muchas situaciones, para poder preservarla es necesario contar con un área de amortiguación, dado que implica un sistema dinámico en el que aparecen otros territorios que actúan en forma dinámica con la propia faja. Por lo tanto ese aspecto debe ser incorporado.

Otro punto que nos parece de gran interés -y no sé si se puede incorporar- es el de la sensibilidad pública. Entendemos que es un país rico en costas, con un gran potencial desde el punto de vista del desarrollo de actividades recreativas por parte de todos los sectores de la población -si hay una actividad recreativa democrática por excelencia es, justamente, el acceso a las costas, ya sea para baños, pesca, asoleamiento, recreación, o contemplación del paisaje costero- y no nos cabe duda de que es uno de nuestros valores que debemos preservar. Esto lo hemos subrayado. Sin embargo, hay estudios jurídicos -alguna vez los he leído- que refieren a los problemas de dominio, herencia de otras épocas en que la titularidad de ciertos predios establecía el límite de la ribera. De pronto, en el imaginario colectivo del uruguayo existe la idea de que las costas son accesibles, pero hay determinadas franjas de la costa que son de dominio privado porque así lo establece la titularidad, que es previa a la legislación del Código de Aguas. Por lo tanto, me consta que se trata de una herencia que en muchas situaciones ha generado conflicto. Ese es un tema que en algún momento el país debería encarar, aunque no sé si es esta la oportunidad. De todos modos quiero señalarlo porque el tema de la cota no se refiere exclusivamente al riego o a la inundación. Yo no sólo me refiero a los aspectos de la recreación de todos los sectores de la población, sino también al desarrollo de las actividades turísticas, tan importantes sobre todo en estos momentos. Hablo del turismo en el sentido más amplio, es decir, interno, externo, de excursión y todas las modalidades no tradicionales.

Con respecto al tema de los predios inundables, también tengo algunas dudas que comparto con el arquitecto Sienra, en lo que refiere a una cota. Por lo que hemos estudiado en alguna oportunidad y hemos aprendido de ingenieros hidráulicos, el proceso de urbanización ha llevado a plantear nuevos riesgos que quizá en los años cuarenta, cuando se sancionaron las Leyes de Centros Poblados, no eran tan visibles. Más precisamente estoy hablando de lo que popularmente se llama el fenómeno de la enchorrada. A través de los procesos de urbanización se ha impermeabilizado gran parte de las cuencas, de los cursos de agua urbanos, de muchas de nuestras ciudades -en particular, podría citar el caso de Salto o Montevideo- y otros centros poblados de la República. El fenómeno de la enchorrada supone, desde el punto de vista técnico, una avenida fuerte de aguas que se produce como consecuencia de lluvias prolongadas -cosa habitual en nuestro clima- durante muchas horas o días y se manifiesta con una lluvia intensa. Los suelos se colmatan, dado que han sido impermeabilizados como producto de la urbanización, de las construcciones, de la pavimentación, de la implementación de la red vial, de las veredas, de las aceras, etcétera. Todo esto hace que esas aguas no puedan ser absorbidas por el suelo, por lo que se produce esa avenida fuerte de aguas. En esas situaciones la cuenca no puede absorber el agua como lo hacía antes y se producen esas inundaciones tan peligrosas llamadas enchorradas. En estos casos no valen las previsiones de cincuenta centímetros ni de un metro, lo que debe ser tenido en cuenta en los estudios hidrológicos e hidráulicos que se realicen en el marco de los instrumentos de ordenación. Es una óptica técnica de la hidrología y de la hidráulica que, insisto, debe ser tenida en cuenta porque está en relación con el proceso de urbanización, es decir, con la impermeabilización de la cuenca.

**SEÑOR ACUÑA.-** Quisiera agregar que eso es tan así que algunos planes, a nivel muy preceptivo, piden como parte constituyente de ellos que se definan las llamadas áreas de riesgo, por ejemplo, áreas de sismo, fracturas, cuencas de agua, etcétera. Las fuentes de riesgo son múltiples y expresamente tiene que figurar la definición de área de riesgo. Además, estas áreas de riesgo son muy dinámicas y varían en el tiempo ya que, por ejemplo, a nivel climático hay cambios importantes.

Este tema ha sido bastante estudiado y puedo agregar que en estos últimos días estuve en Santa Fe, en lo que es la Cuenca del Alto Paraná, donde pude comprobar que los tiempos de recurrencia de la lluvia ahora son mucho más cortos, éstas son mucho más intensas y las aguas ahora suben y fluyen mucho más rápido. Se trata de un fenómeno bastante nuevo, que no tiene más de diez años. Se trata de una tendencia que presumiblemente siga así, lo que ha implicado la definición de área de riesgo en una ciudad como, por ejemplo, la de Santa Fe, cosa que hace diez años sería impensable.

**SEÑOR GILMET.-** Quisiera completar la idea del arquitecto Acuña, que es totalmente compartible, diciendo que nos parecía que las disposiciones de las Leyes de Centros Poblados de los años cuarenta refieren a otra realidad, donde el concepto de predio inundable tenía otra permanencia en el tiempo. En ese momento era previsible y se podía dibujar en un territorio cuáles eran las áreas de riesgo o las fajas costeras de riesgo. Ahora los períodos de retorno son más breves a consecuencia de los cambios climáticos y también se debe a la impermeabilización de las cuencas. Un ejemplo muy triste es el desastre que ha ocurrido en la ciudad de Santa Fe. Entendemos que el texto del proyecto de ley debería actualizarse desde el punto de vista técnico con respecto a esta problemática, puesto que las consecuencias son verdaderamente trágicas y afectan, fundamentalmente, a los sectores más desvalidos de la población, porque son aquellos que se asientan en las márgenes de los cursos fuertes de agua; y esas avenidas fuertes de agua no avisan. Desde el punto de vista técnico tal vez antes se podía plantear que había períodos de retorno de cincuenta años, pero si ahora ese período disminuye a treinta, veinte o diez años, el riesgo es inminente y puede ocurrir mañana mismo.

**SEÑOR VILLEGAS.-** Deseo hacer una aclaración a fin de complementar lo expresado por el arquitecto Gilmet. Tengamos en cuenta que el tipo de suelo de nuestra República es de muy baja absorción, porque la tierra vegetal es muy poco profunda -a veces de algunos centímetros- y por lo tanto las capas de arcilla o de roca, que son las bases sobre las cuales se asienta la alfombra vegetal, son muy limitadas y no permiten dicha absorción. Entonces, siempre ha pasado -y no hablo de la ciudad, sino del campo- que las lluvias, que tienen un régimen bastante alterado, por decirlo de algún modo, en nuestro país, producen crecidas, enchorradas. Precisamente, hace poco tiempo murió un paisano que intentaba cruzar un arroyo a caballo y la enchorrada lo llevó. Esto sucede por las crecientes que se producen en los ríos y arroyos del Uruguay, sobre todo en estos últimos, ya que tienen

regímenes muy aleatorios. Las referidas inundaciones no solamente se producen en las ciudades, sino en todo el país, por el tipo de geología que tiene nuestro territorio.

**SEÑOR ACUÑA.-** Lo que comentaban los arquitectos Gilmet y Villegas se ve agravado, sin duda, por la intervención del hombre. Los represamientos en grandes obras de infraestructura, como las carreteras, produce sus efectos. Esto es así porque, a veces, se hacen tonterías porque, por ejemplo, para cruzar determinadas cuencas se recomienda que se realice el sistema viaducto-puente sobre el cauce-viaducto, pero por razones económicas se suele utilizar el sistema de terraplén-puente sobre el cauce-terraplén. Lo que sucedió en Santa Fe fue que no se siguieron las recomendaciones técnicas a la hora de construir la vía rápida de Rosario y se utilizó el sistema terraplén-puente-terraplén sobre el Río Salado. Entonces, tuvo un efecto represa y cuando vino el agua -como nunca lo había hecho de ese lado- se represó más de lo debido. Por otro lado, no se había terminado un bordo de nueve metros que rodea la ciudad de Santa Fe, que está polderizada, y el agua entró por detrás, por lo que dicho bordo funcionó como dique al revés. Por lo tanto, el agua que había en la ciudad tenía 2,50 metros por encima de la que corría en el Río Salado. Por ejemplo, en el Hospital de Niños, que recién se había terminado y ocupa dos manzanas, el agua alcanzó los 2,50 metros. Las imágenes de televisión mostraban los efectos de la creciente en el Club Colón, donde el agua llegó a 4,50 metros. En consecuencia, se inundó la mitad de la ciudad de Santa Fe. Si en ese momento el Río Paraná hubiera estado crecido, eso habría actuado como tapón y esta ciudad -era totalmente previsible- hubiera quedado totalmente inundada.

Todo esto demuestra la importancia del llamado estudio de impacto ambiental de las obras de infraestructura, incluidas las carreteras. Creo que lo antes mencionado debe quedar claro en una ley de esta naturaleza, porque es de fundamental importancia.

En lo que tiene que ver con el clima y la naturaleza, debemos tener presente que cuando éramos niños se nos enseñaba en la escuela que nuestro país tenía un clima semitemplado. En la actualidad esto no es así y se lo tipifica como semitropical porque han variado las condiciones climáticas. Entonces, se ha producido una antropización de los paisajes naturales y, en ese sentido, la costa es un fenómeno bastante extremo a todo nivel. En un ecosistema como lo es el de agua-tierra, tan frágil, los estudios de impacto ambientales son fundamentales. Con más razón esto debe hacerse en el caso de las grandes obras de infraestructura como puentes, carreteras, etcétera. Por ejemplo, los puentes sobre el Cuareim represan el agua y, en especial, el que une Quaraí con Artigas está realizado con el sistema terraplén y no viaducto, a lo que hay que agregar el detalle de que la margen brasileña, en la ciudad de Quaraí, es muy alta y la nuestra es baja.

También las ciudades han cambiado, han impermeabilizado el suelo y el caso más crítico y grave es el de la ciudad de Salto. En esa ciudad se han dado enchorradas cuyos efectos son mucho más peligrosos que los que puede provocar la creciente del Río Uruguay, porque en penillanura, en determinadas circunstancias, se puede tomar precauciones, ya que el ascenso del agua es lento. Sin embargo, cuando el agua llega en grandes cantidades y con mucha velocidad, no es previsible lo que pueda suceder. Esto es lo que sucedió en Santa Fe, porque las condiciones cambiaron. Esta ciudad estaba acostumbrada a un crecimiento de las aguas lento por encontrarse en un sistema de penillanura, pero por todos los desastres que también produjo el hombre, esta creciente se dio por la irrupción de agua, como si se tratara de un río de montaña que produce efectos devastadores similares. Esto no se pudo haber previsto, pero ahora se sabe que puede suceder.

**SEÑOR MACHADO.-** Quisiera hacer un comentario a título de primera reflexión sobre el tema; no voy a hacer una propuesta concreta.

Se pueden recoger opiniones en programas especializados acerca de la repetición de estos fenómenos y la variación de algunos fenómenos extraordinarios y muy distanciados en el tiempo, y en este sentido no sé si el Legislador considerará muy riesgoso crear un mecanismo que establezca una obligación más al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. No conozco el margen de riesgo que puede tener dejarlo a criterio de una oficina especializada, pero de pronto, para evitar la rigidez de la ley, se podría buscar alguna fórmula alternativa que permita al Ministerio hacer determinaciones o eventualmente enviar un Mensaje. No sé si es posible establecer un período en el cual el Ministerio podría tomar la iniciativa, en consulta con organismos especializados, como la Universidad de la República. Pero en definitiva sería bueno que existiera cierta flexibilidad para prevenir fenómenos extraordinarios.

**SEÑOR VILLEGAS.-** Creo que las alternativas que plantea el doctor Machado podrían resolverse mediante la consideración de algunos fraccionamientos como actos delictivos, porque verdaderamente lo han sido y sin embargo no ha habido sanciones, ya que no se sabe cómo encarar el tema. Hay fraccionamientos, como el del barrio La Humedad de la ciudad de Rivera, que son realmente increíbles, porque están condenados a crecidas e inundaciones periódicas que son inevitables, a menos que hagan un pólder, como los holandeses. Casos como este de Rivera se dan en todas nuestras costas, y sin embargo, insisto, no hay sanciones políticas ni técnicas; no intervienen las Intendencias ni las Juntas Locales.

Sugiero a los abogados que nos acompañan que piensen esta posibilidad -más allá de que seguramente va a ser muy resistida, en la medida en que los que tienen que aprobar las leyes son políticos- porque creo que es de justicia y es nuestra obligación llamar la atención sobre este tipo de hechos.

Otro ejemplo que se puede citar es un fraccionamiento que recientemente se realizó en la costa de la Barra de Maldonado, con la autorización de la Junta Local de San Carlos, que también se hizo en una zona inundable.

**SEÑOR SIENRA.-** Por supuesto que la naturaleza a veces tiene expresiones de una violencia absolutamente inhumana -huracanes, terremotos, inundaciones, sequías, etcétera- que están totalmente fuera de nuestras posibilidades de actuación y solamente podemos preverlas. Pero la enorme mayoría de los problemas que conozco en el Uruguay y en otras partes del mundo se deben a que el hombre ha avanzado, ha construido y ha edificado -carreteras, terraplenes, diques, etcétera- en zonas de desagüe que no son para usar de esa forma. Por ejemplo, las inundaciones en la Mesopotamia argentina se deben a las carreteras, porque fueron realizadas un poco por encima del nivel del terreno, en unas zonas planísimas, y se olvidaron de que el agua tenía que pasar, por lo que se inundan centenares de miles de hectáreas. El arquitecto Acuña describió también las razones de lo ocurrido en Santa Fe, y lo mismo sucedió en Artigas, etcétera. En nuestro país, incluso, el Estado realiza mal obras de infraestructura más o menos importantes, como carreteras, y no solamente tenemos fraccionamientos aprobados en áreas que todo el mundo sabe que son inundables, sino que el propio Estado ha construido viviendas para sectores de menores ingresos en esas zonas, porque en ese momento estaban secas y sólo se inundan cada tanto.

Las inundaciones más importantes que he conocido fueron las de 1959; es decir que estamos prácticamente a medio siglo y no hemos llegado a nada parecido aún, por suerte, pero ni siquiera sé si esa es la expresión máxima de la naturaleza en el territorio nacional, porque no tenemos registros anteriores. El famoso temporal que dio origen a la Rambla Sur fue en 1925, hace casi un siglo. Realmente, no hemos vuelto a tener un temporal de esa magnitud en la zona. Pero sí hemos logrado represar y modificar las cuencas, no solamente con grandes obras sino también con algunas pequeñas, porque puede ocurrir, por ejemplo, que un propietario de un predio desvíe una cañada o la obstruya, y cuando lo hace resulta que inunda todo aguas arriba, de donde venía el desagüe.

Quiere decir que la acción humana es el principal factor de todos estos problemas de los que estamos hablando, aquí y en todos lados. Personalmente, hace cinco o seis años asistí a un pequeño curso sobre gestión ambiental que tuvo lugar en la Universidad Internacional de Andalucía, y en aquella oportunidad un geógrafo nos contaba sobre el famosísimo río Guadalquivir que, debido a unas tormentas con mucha lluvia y las consiguientes inundaciones, había destruido la carretera y el puente nuevo, así como también áreas urbanas nuevas. Cuando le pregunté si esa había sido la máxima creciente conocida, me dijo que no, que la máxima creciente conocida había tenido lugar en el siglo XII, y en Sevilla la tienen marcada. Sin embargo, a pesar de ello, habían construido por debajo de una línea de creciente, cuando ya sabían que existía.

Entonces, reitero que aquí estamos hablando de un factor humano, de un riesgo que el hombre asume a veces por ignorancia, otras por ahorrar dinero y otras por falta de razonamiento. Por supuesto, en la ley no podemos establecer: "piense antes de actuar"; eso es lo que se debería hacer, pero en aras de ello, obligamos a que se realicen buenos planes.

**SEÑOR ACUÑA.-** Con todo, creo que hay que tener cuidado porque, por ejemplo, Holanda es un país que fue hecho ocho metros por debajo del nivel del mar y nadie dice que Holanda no funciona; digamos que es un país paradigmático. En realidad, el hombre puede intervenir inteligentemente y hacer cosas maravillosas, y Holanda es una nación hecha de una manera maravillosa. Claro que actuar así implica la utilización de recursos que no tenemos, así como tampoco tenemos circunstancias históricas que ameriten que se proceda de ese modo. Digo esto para señalar que tampoco debemos extremar las cosas expresando que el hombre no puede mover nada en la naturaleza. No es así; en lo personal, creemos que vamos a seguir interviniendo, pero debemos hacerlo en forma prudente; así, de acuerdo con nuestras circunstancias, tenemos que ver qué es conveniente que aparezca en una ley de estas características.

El arquitecto Sienra mencionó el ejemplo de la Rambla Sur; por mi parte, estoy seguro de que si la misma no se hubiera hecho en aquella época y quisiera hacerse ahora, no sería posible, pues sería totalmente condenada. Desde el punto de vista del paradigma de desarrollo sustentable actual, sería algo imposible. Sin embargo, hoy todos podemos disfrutar de la Rambla Sur.

Concretamente, con relación a la ley, debemos ver que quizás no se justifique hacer determinadas cosas en ciertos lugares, en un país que además tiene muy poca población. Reservemos esos lugares a los que uno puede ver como áreas de riesgo o, también, como áreas de protección ambiental. Al definirlos como áreas de riesgo, uno los define por la negativa, pero al hacerlo como áreas de protección ambiental, señalándose también que pueden ser áreas de riesgo, se definen por la positiva, lo que es mejor. En algún momento mencionamos este tema y sabemos que hay propuestas concretas que hablan del mismo.

Quisiera agregar algo más en lo que tiene que ver con los instrumentos. Al principio, nos hemos referido a que la participación era también del sector social. Entonces, en los instrumentos de gestión, en cuanto a participación -y de acuerdo con lo que ya se ha avanzado en la primera parte del texto, en la que ha trabajado esta Comisión- al mencionar a las organizaciones sociales, sería bueno que se hablara del sector social. Creemos que en los instrumentos de gestión eso debe verse reflejado, indicándose qué formas de participación se habilitan con el sector social. Todos sabemos que hay varias formas de concertación social.

En cuanto a las sociedades de economía mixta, podemos decir que son concertaciones que se hacen a veces con fines de lucro, y esto está bien, pues es legítimo. A su vez, es bueno que el Estado participe en determinadas circunstancias, pero también las organizaciones sociales participan muy fuertemente; entonces, ese sector debe figurar en la ley.

**SEÑOR BERRUTTI.-** Se levanta la reunión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 21 minutos)